



De la vocación atlantista de España

*Emilio Lamo de Espinosa**

Tema: En este ARI se analizan las causas que podrían explicar el fuerte compromiso atlantista del actual gobierno español, en qué medida esta posición es nueva o, por el contrario, simplemente continúa posiciones defendidas por gobiernos anteriores y, finalmente, si España tiene o no alternativas a esta política.

Resumen: Más allá de las diferentes posiciones mantenidas por gobierno y oposición en el tema de Irak, y al margen de ellas, el eventual atlantismo del gobierno español es cuestionado desde diversos ámbitos. Aquí se argumenta que este atlantismo podría tener cinco argumentos básicos: la lucha contra el terrorismo de ETA, el único claramente explicitado por el gobierno; la Europa que interesa a España por su vocación sur-atlántica, especialmente tras la ampliación; la seguridad en el flanco sur del Mediterráneo, el punto más débil de la seguridad española; la fuerza de las inversiones españolas en América Latina y, finalmente, la emergencia de lo "latino" en Estados Unidos. Todo ello, más que cambiar las prioridades de la política exterior española, las matiza, adaptándolas a nuevas condiciones externas (globalización y 11-S) y es, probablemente, la única política exterior posible en las actuales condiciones.

Análisis: A lo largo de las últimas semanas un buen número de periodistas, la mayoría extranjeros, nos han asaltado indagando las razones que podrían explicar la posición radicalmente atlantista del gobierno del PP, una posición que contrastaba con el radical europeísmo (y anti-americanismo) de la opinión pública y que, al menos aparentemente, habría dado la vuelta a las prioridades de la política exterior española poniendo a Washington por delante de Bruselas y rompiendo así el consenso sobre política exterior laboriosamente conseguido durante la transición.

Que yo sepa no hay un documento oficial del gobierno que explicita las razones de esa firme opción. Como creo, sin embargo, que no es tan nueva como puede parecer y es, además, razonable siempre que se matice adecuadamente, trataré de exponer algunos argumentos a favor, según yo los entiendo, no sin antes advertir que ello tiene sólo una conexión remota con el tema de la guerra de Irak. Es decir, se puede ser atlantista convencido y estar en contra de la guerra (como le ocurría, por ejemplo, a no pocos británicos y a bastantes españoles), pero también viceversa (como le ocurre a no pocos americanos, que están a favor de la guerra pero les importa un comino Europa), de modo que quizás un moderado atlantismo puede ser una vía para recuperar el (o al menos algún) consenso en política exterior hoy, más que deteriorado, prácticamente enterrado.

La primera razón de ese firme atlantismo, y ésta sí ha sido explicitada con reiteración por el gobierno es, sin duda, el anti-terrorismo, un tema en relación con el cual la propia

* *Emilio Lamo de Espinosa*
Director del Real Instituto Elcano

biografía del presidente es relevante. Pues que ETA estuviera a centésimas de segundo de asesinar a Aznar no puede ser psicológicamente irrelevante. Que ETA y sus derivados (el independentismo vasco y la falta de democracia en Euskadi) sean, como son aún, el principal problema político de España, ciertamente objetiva una actitud que va, pues, mucho más allá de la mera psicología. Y que permite comprender que, frente al 11 de septiembre y la puesta de largo del megaterrorismo, este gobierno se siente más próximo a la percepción de amenaza de los americanos todos, demócratas o republicanos (o casi todos, pues parece haber diferencias significativas entre la coste Este y la más relajada costa Oeste), que a la posición europea, sin duda más alejada, si no del peligro mismo, sí de su percepción. La colaboración anti-terrorista del gobierno americano parece culminar así una estrategia de aislamiento internacional de ETA que comenzó con la colaboración con Francia pero que ha continuado con importantes declaraciones políticas y medidas legales y policiales tomadas el año pasado en el marco de la UE a impulso del 11-S y de la presidencia española. Puede que la opinión pública española no perciba la relevancia de esa colaboración (como sí percibe, afortunadamente, la gran colaboración de Francia), pero sin duda parece ser muy importante para el gobierno mas allá de los concretos rendimientos que, hoy por hoy, pueda estar produciendo, y sobre lo cual carezco de información alguna (aunque la inclusión de Batasuna en la lista norteamericana de grupos terroristas es un paso de gran importancia).

La segunda razón afecta plenamente al proyecto mismo de Europa, a la Europa que interesa a los españoles. Pues al poco de que España se integrara plenamente en ese proyecto, la ampliación de la UE lo desequilibra, moviendo el centro de gravedad hacia el Norte y Este, y posicionando de nuevo a España en los márgenes sur-orientales de la Unión. Se comprende que, en tanto Alemania sea el núcleo duro de Europa y Francia el gestor político de Alemania, ambos países estén interesados en una Europa geográficamente continental, políticamente federal y que (económicamente) reproduzca sus estructuras internas proteccionistas; una Europa que corre, pues, el riesgo de transformarse en una Europa-fortaleza. El creciente desinterés de Europa por América Latina e incluso por la ribera sur del Mediterráneo refuerza ese riesgo.

Pero a España le interesa una Europa económicamente abierta y geográficamente atlantista, que nos vincule con América Latina (como Gran Bretaña la vincula con América del Norte), y en ese proyecto nuestras alianzas naturales son, por supuesto, Portugal y el Reino Unido (el malhadado "eje de las Azores") y no un supuesto eje que vaya de Francia a China pasando por Alemania y Rusia, que es más un quilombo que una alianza (ya casi destruido) y que nos proyecta en dirección equivocada. Por lo demás, si Europa tiene dificultades para articular una política exterior común (y en eso Irak es sólo el catalizador de una realidad, efecto más que causa), carece por completo de posibilidad de articularse a corto plazo como un espacio de seguridad autónomo. La fuerza de reacción rápida europea sólo sirve para misiones Petersberg de mantenimiento de paz, e incluso de las de menor nivel (más *peace-keeping* que *peace-enforcing*) y está lejos de ser operativa. E incluso si Europa estuviera dispuesta a hacer el esfuerzo presupuestario necesario para garantizar su propia seguridad (y ni la coyuntura económica ni la política ayudan nada en este eventual proyecto), tardaría no menos de quince y probablemente más de veinte años en alcanzar resultados tangibles. Si la seguridad de Europa pasa, y pasará aún durante muchos años, por el paraguas militar americano, pretender construir Europa, no ya al margen, sino en contra de Estados Unidos, es una temeridad que quizás puede permitirse Francia pero que nosotros, como los países del Este (que fueron liberados de la tercera guerra mundial por Estados Unidos y no por la contemporizadora Europa franco-alemana de la *ostpolitik*) debemos evitar (y que explica la postura hacia la guerra de Irak de los "halcones" Havel, Michnick, Geremek o Enzesberger). La Europa que a España interesa no es, ciertamente, una Europa débil ni menos insegura y, para evitarlo, el eje franco-alemán es imprescindible (aunque más aún lo es el eje franco-británico). Pero no es suficiente, como ha puesto de

manifiesto el aislamiento de Francia (o para ser más precisos, de Chirac) en la OTAN primero y en la UE después. Estamos muy lejos de la Europa de los años ochenta, y la del futuro es otra, abierta a la globalización, competitiva y que mire al Oeste y también al Sur.

Y el Sur de Europa es ciertamente otro de los argumentos del casi inevitable atlantismo español. El diferencial de renta *per capita* entre Europa y el Magreb es de 1 a 12, el mayor de cualquier frontera del mundo, dos veces mayor que el existente entre México y Estados Unidos. Si sobre ese dato añadimos el diferencial demográfico entre ambas orillas del Mediterráneo, la acelerada urbanización de la ribera sur, la inestabilidad de sus “democracias”, y el fundamentalismo islámico, el riesgo de que España se encuentre (de nuevo) en la frontera de un conflicto histórico de civilizaciones dista de ser baladí. Por supuesto, nos corresponde hacer más que a nadie para evitarlo, y debemos estar en la vanguardia del todavía imprescindible NAFTA sobre el Norte de África y del Proceso de Barcelona y, sobre todo, de la resolución del conflicto palestino. Pero también nos corresponde prever su posibilidad, por improbable que parezca hoy, y cada vez lo es menos. Pues bien, la experiencia histórica remota (Sahara) y reciente (Perejil), pone de manifiesto que poco podemos esperar de nuestros vecinos en este terreno, y ni siquiera de la UE. Francia es, desde hace tiempo, nuestro competidor en el Magreb (o más bien al contrario, nosotros somos sus competidores) y ese dato está por encima del color político de los gobiernos respectivos e incluso de nuestros intereses comunes en la UE. Que haya tenido que ser Colin Powell quien, a lomos de la excelente alianza existente entre Marruecos y Estados Unidos, haya tenido que garantizar a la postre la buena solución de la crisis de Perejil (ridícula en si misma si no fuera por ser un test en toda regla) es un dato que no debemos olvidar. Como tampoco el resultado de las últimas elecciones en Marruecos o el apoyo social que en ese país recibe el fundamentalismo. Por decirlo en lenguaje diplomático: España debe conservar y reforzar su tradicional amistad con los países árabes, y para ello debe abrir la UE al Sur, pero no puede olvidar que el principal riesgo para nuestra seguridad está también allí y que, frente a ese riesgo, la UE se vería diplomáticamente paralizada y sería (al menos en el corto plazo) estratégicamente impotente.

Y finalmente, la otra gran prioridad de la política exterior de España: América Latina. Que cubre, por supuesto, una historia y una cultura común sobre la que no hace falta insistir. Pero también cuantiosas inversiones de las que depende un buen pellizco de nuestro PIB: nada menos que un 7% de los beneficios netos de las empresas que cotizan en bolsa y un 1% del PIB en exportaciones a la región. Pero América Latina está cada vez más lejos de Europa y más cerca de Estados Unidos pues el viejo “patio trasero” de la República Imperial empieza a ser urbanizado e industrializado y el primer inversor en el continente es, por supuesto, Estados Unidos. El NAFTA es un primer paso de integración, ya importantísimo; el ALCA es el segundo y, mientras tanto, USA teje día a día toda una red de acuerdos y convenios bilaterales, de modo que hoy América Latina tiene dos importantes capitales económicas: una está en Madrid, pero la otra está en Miami. Pues bien, si algo muestran las crisis recientes (en Argentina y otros países) es que la seguridad de la inversión española en América Latina (la seguridad de la riqueza de nuestros inversores, la mayoría fondos de pensiones, por cierto), tiene bastante más que ver con la política exterior de Estados Unidos que con la de la UE.

Pero en el marco de las dos Américas, la del Norte y la del Sur, hay bastante más en juego para España. Actualmente hay dos grandes *melting-pot* de la “iberoamericanidad” en gestación, de una verdadera “hispanidad”, no mítica sino real. Uno de ellos es, sin duda, Madrid y, en general España, y la emigración latinoamericana (lo veremos más y más cada día) es uno de nuestros principales activos, especialmente frente a una Europa envejecida e incapaz de gestionar positivamente sus flujos migratorios. Pero el otro gran *melting-pot* de la hispanidad es Estados Unidos. El pasado mes de enero, la Oficina del

Censo anunciaba que los 37 millones de hispanos de ese país eran ya la primera minoría étnica (si es que ese sustantivo puede utilizarse para aludir a un grupo cuya fusión es puramente cultural), pero serán 50 millones en el año 2015. Sabemos además que su volumen de gasto (unos 600.000 millones de dólares en 2002), equivale casi al PIB de España, de modo que USA es ya, en cierto modo, el tercer país hispano del mundo tras México y Colombia y a la par con España. Un grupo, o mejor, un conjunto de minorías hispanas fusionándose entre sí bajo una etiqueta (la de "hispano") que, inventada por la Oficina del Censo hace años, ya ha dejado de ser ficticia y está generando su propia realidad, visible no solo en Nueva York, Miami o Los Angeles sino en 35 de los 50 Estados de la Unión, con un peso político creciente (las próximas elecciones americanas dependen de lo que ocurra en los Estados de Nueva York, Florida, Texas y California, todos con importantes minorías hispanas). No creo (como muchos) que los latinos de USA sean la *natural constituency* de España (en todo caso lo sería de México) y me parecería muy arriesgado pretender algo parecido. Pero es indiscutible que algo muy nuevo y próximo está emergiendo allí, con la importantísima posibilidad (aún muy insegura, es cierto) de que Estados Unidos, con 28 millones de hablantes nativos de español, llegue a ser un país bilingüe (lo que depende, entre otras cosas, de lo que hagamos nosotros utilizando el instrumento del Instituto Cervantes entre otros).

De modo que, mientras en Europa construimos trabajosamente una unión de Estados y posponemos indefinidamente la de naciones, en Estados Unidos se construye silenciosamente una unión de naciones (*Nación de naciones* ha llamado Sartori a USA, olvidando que tal fue la definición que Montesquieu dio de Europa). De modo que América Latina está saltando desde el Río Grande hasta Seattle y Chicago y tanto el Sur como el Norte del continente son territorio de especial interés para España que, por ello mismo, necesita una Europa abierta al atlántico pero también una buena relación con Washington.

Todo ello, si se piensa sosegadamente, dista de ser nuevo. Las prioridades de la política exterior española son el anti-terrorismo, Europa, América Latina y el Mediterráneo, formando el eje central de nuestra diplomacia, sin duda, desde la transición o incluso antes y es aceptado sin dificultad alguna por la opinión pública. Así, por ejemplo, el Barómetro del Instituto Elcano de noviembre pasado mostraba que las prioridades en política exterior de los españoles eran claras: Europa (62% en 1ª opción), América Latina (39% en 2ª opción) y Mediterráneo (15% en 2ª opción). Pero curiosamente, también en segunda opción, pero por delante del Mediterráneo, figuran Estados Unidos, con un 22%, una prioridad que, como recordaba hace pocos días Ignacio Sotelo, tiene poco de novedoso pues debemos remontarla nada menos que a Castiella y los gobiernos de Franco. Y fue Felipe González, como presidente del gobierno y en su segunda presidencia de turno de la UE, quien impulsó la Declaración Trans-Atlántica. Lo que cambian, pues, no son las prioridades sino las circunstancias externas (el "ambiente") sobre las que proyectar esas prioridades. Un ambiente en el que la nueva Europa de 25 países, el 11-S, el megaterrorismo y la globalización y concomitantes (emigraciones e inversiones), modifican los datos del problema más que el problema mismo. No es la estrategia sino la táctica lo que parece variar exigiendo que, al polo tradicional de Bruselas (y de sus dos motores: París y Bonn/Berlin), se sume el de Washington. Si España estuviera en los años ochenta, fuera aún pequeña y estuviera ensimismada en los problemas de su articulación democrática, nada de esto sería necesario. Que hoy lo sea es mérito, entre otros, de quienes pusieron los cimientos de una España dinámica, abierta al mundo e internacionalizada, y que, por ello mismo, no deben menospreciar que, para llegar al mismo sitio, hoy puede ser necesario manejar más variables.

Lo que significa, finalmente (y no es poca cosa), que el atlantismo no es ni puede ser "la" política exterior de España. En la vertiente del Atlántico Sur es, sin duda, una de sus dimensiones principales. Y ese inevitable atlantismo matiza o modula todas las demás.

Pero sin sustituirlas en absoluto. De modo que la inevitable apuesta atlántica no debe hacerse a costa de las restantes y debemos sortear el riesgo de que el nuevo atlantismo perjudique algunos de los vectores tradicionales; para eso necesitamos una buena diplomacia con mayores recursos. España es relevante en Europa porque es también Iberoamérica y es relevante en América Latina porque es también Europa. Eso lo sabemos todos, y de no ser por ese dato (que nos remonta a la historia y al Imperio) España sería una Polonia geográficamente marginal. Pues bien, lo que empezamos a intuir es que, además, España es relevante en Estados Unidos porque es Europa e Iberoamérica al tiempo, y será tanto más relevante allí cuanto más próxima esté de Washington. No estamos ante un juego de suma cero. Y por ello ni Bruselas (y menos París) puede exigir que España renuncie a su vocación atlántica, ni Washington, por supuesto, que renunciemos a Europa o América Latina. En resumen, no podemos poner todos los huevos en la misma cesta. En ninguna de ellas. Y no podemos permitir que nadie nos diga “o conmigo o contra mí”.

¿Tiene España alternativas a esta política exterior europea, atlántica y fuerte al tiempo? Sinceramente creo que sí, y vale la pena mencionarlo, aunque sea brevemente. En el mismo barómetro que mencionaba anteriormente, y cuando se le preguntaba a los españoles si debíamos invertir más en política exterior o en defensa, la respuesta era rotunda: no. Los españoles parecen estar satisfechos con nuestra presencia en el mundo. Creo que están equivocados, pues lo cierto es que somos el país de la OTAN que menos gasta en defensa y uno de los que menos gasta en el servicio exterior (y tenemos los mismos diplomáticos que hace treinta años), de modo que existe un fuerte desequilibrio entre nuestra presencia exterior, resultado del dinamismo de la sociedad española, de una parte, y los recursos destinados a esa presencia, de otra. Pero sin duda esa es la alternativa: una reducida presencia exterior, lo que conlleva un alto grado de neutralidad, probablemente un gasto algo mayor en cooperación y ayuda al desarrollo (que es ya mucho comparativamente) y, por supuesto, defensa de la democracia y los derechos humanos por vías estrictamente diplomáticas y por cauces sólo multilaterales. En resumen, España puede optar por el modelo de las “democracias ejemplares” nórdicas, pacifistas, neutrales, volcadas sobre sí mismas, cerradas y temerosas del aire de la historia. Hay mucho de sabio en ello y siempre he creído (con Hegel y Unamuno) que las épocas felices de la humanidad carecen de historia. Pero tengo serias dudas sobre la posibilidad de que España por razones geoestratégicas (nuestra ubicación en la frontera de Europa), históricas (la responsabilidad del Imperio) y, sobre todo, sociales (el enorme dinamismo de nuestra sociedad y nuestra economía), pueda jugar ese papel ejemplar pero a-histórico. Pero esa sería, a mi entender, la única alternativa real. Y si tiene sus costes, también la actual los tiene.

Conclusiones: Tres serían las principales conclusiones a extraer de estas ideas. La primera es que el fuerte atlantismo del gobierno español se hace comprensible analizado a la luz de los intereses y las amenazas actuales de la sociedad española. La segunda es que ese atlantismo no modifica sustancialmente, aunque sí matiza fuertemente, las prioridades clásicas de la política exterior española. Y finalmente que, aunque existan alternativas a esa política exterior, éstas son probablemente peores.

Emilio Lamo de Espinosa
Director del Real Instituto Elcano

** Una versión abreviada de este trabajo apareció en el diario El País el día 30 de mayo de 2003*